清代政治史研究笔谈

十八世纪的“技术官僚”*

刘凤云

在对十八世纪中国历史的重新审视中，我们不难注意到，清王朝这一庞大的国家，是由一个相对规模不大、人数又不够多的官僚群体在治理着，而且这一时期还有着“康乾盛世”的美誉。这就告诉我们，这些官僚中必须要有一批具备实务经验、历练丰富，并在国家行政及社会经济领域里掌握“专业技能”的管理型人才，而他们所具备的解决问题的能力，就是我们称之为“技术官僚”的理由。

“技术官僚”，这是一个既不传统，也不为现代国人所习惯接受的称谓，在人们熟悉的语境中，“官僚”是个不折不扣的贬义词。那么，这个传统意义上的官僚如何被称作了“技术官僚”？十八世纪的中国到底有没有“技术官僚”呢？这是一个需要不少笔墨方能解决的问题，本文不过浅尝而已。

相对于“政务官僚”，具备专业知识和专业技术无疑是“技术官僚”的最大特点。但是，以科举为主体的铨选制度，将官僚选拔的重点没有放在专业技能与行政才干上，而极少的品官官缺又决定了行政运行必须依靠不易有效控制的吏役，这正是传统政治本身所存在的结构性弱点，也是许多史家过多从负面看待传统社会的政治制度及行政权力的原因，并由此得出行政的主体是吏役而非官僚的结论。但是，这似乎忽视了一个关键性的细节，就是这些个吏役的作用更多的是对行政运行的执行性操作，而代表政府进行决策并实现政府乃至国家意图的还是那些负有封疆之责的品官。是他们在有效控制着权力运行全程的同时，还将目光放远至关系社稷长治久安的民生问题上。而他们的“专业技术”，更多的表现在农业、粮食、赈灾、河工、海塘、水利、漕运、采矿、钱法等经济建设领域，针对制度与政策的缺陷采取的一些有创建性的措施。这里，我们不妨择其一二实例稍作讨论，也试就“精英理论”、官僚政治等相关问题略予陈说。

一、“技术官僚”的作为

传统经济中最看重的是农业，在十八世纪，清朝政府于全力推行劝农政策中，各级地方官僚的职守已由传统的钱粮与刑名，延伸到经济事务中，特别是随着国家政策的重心由全面增加土地垦殖向桑麻并重等多种经营的转移，一些官僚便开始在相对落后的陕西等地，针对当地百姓既不知耕织，又多安于游惰的民风陋习，开始全力启动种桑养蚕的副业生产。而在推行这一农政的“技术官僚”中，声名卓著者有陈宏谋。

陈宏谋是一历官十二省、居督抚二十一任的资深行政官僚，由于深得乾隆帝的信任，他曾先后四任陕西。乾隆十六年（1741），他在陕西任上发布了《劝种桑树檄》，在从未植桑的省城西安设立蚕局，买桑养蚕，发给工本，并饬凤翔府等处一体设局养蚕。同时设织局，招集南方机匠织成秦缎。[①]由于官为倡率，民间随之效法，六年后，即乾隆二十二年

［收稿日期］2010－01－30
［作者简介］刘凤云（1952—），女，中国人民大学清史研究所教授；北京 100872

(1747) 陈宏谋再任陕西时，便见到了蚕政渐次振兴的景象。于是，他又发布了“倡种桑树檄”，将桑蚕养殖在渭水流域的西安、凤翔、同州三府各州县进行普及。特别值得一提的是，陈宏谋以陕西山地中槲叶最盛，宜养山蚕，便将山东养植山蚕的成法纂刊后带到陕西，发司刊刻，分发通省进行宣传，并在《广行山蚕檄》的官文中开列出宜养山蚕的树木，如槲树、橡树、青杠树、柞树、椿树等种类及样态，[②]其技术指导称得上细致而专业。

与农业相提并论的当是河工、水利，所谓“养民莫大于水利”，而河道不浚，则河水失归，泛滥为害。由于河工关系到水利、漕运以及泛溢后给百姓带来的灾害，故备受统治者关注。自康熙帝将“治河”列为三大政之一，两江三省的督抚便开始了对河工的参与，在职任上被赋予了相应的河工职责。随着地方督抚兼任河道总督的体制在雍正朝形成，乾隆帝又在官制上予以完善。三十年（1768）三月，乾隆帝发谕旨说 “向来总河事务，两江总督虽有兼辖之名，究非专责。”“高晋久任南河，于一切工汛修防素为谙练，所有南河总河事务著高晋仍行统理。”[③]而两江总督由参与治河决策，到在河工方面形成自己独到的见解并具备技术含量，其过程也主要在乾隆朝中后期完成，以致出现了两江总督大多为治河专家的现象，其中具有代表性的人物有那苏图、尹继善、高晋等，他们都有以两江总督或巡抚的身份兼任河督的经历，都是当之无愧的“技术官僚”。

此外，云贵总督张允随对金沙江通川河道的开浚，也是体现十八世纪“技术官僚”价值的典型事例。自康熙末年，清政府实行“官给铜本”，将云南采铜纳入国家行政体制后，铜政便在地方督抚的经理下迅速发展起来，采铜量由雍正初年的年产八九十万，到乾隆中期达到一千二百数十万，户工两局及江南、江西、浙江、福建、陕西、湖北、广东、广西、贵州九路，悉取给之，滇铜达到了极盛，从而完全摆脱了十八世纪前清廷依赖日本洋铜进口的局面。而滇铜得以发展的重要原因，除了赖于云南督抚实施“宽给价”的加价收铜等措施外，关键一项是水路运输航道的开辟。

由于云南群山环绕，陆路往往无从接济，素有商贾罕至之说，历任官员皆以办解京铜为难事。为解决运输难题，自雍正朝便有总督鄂尔泰、庆复、张允随等先后倡议开通金沙江河道，至乾隆五年（1740），终于由张允随奏准兴工。这位自康熙末年即出任楚雄知府，历任粮储道、布政使、巡抚、总督等官职，有着三十余年任职云南经历的行政官僚，以熟知“郡国利病、山川险要、苗夷情状”的专业资本，主持设计了金沙江通川开浚工程的施工方案。按照他的设计，工程因地制宜，在水落江平之际或修纤路，或疏凿水下阻船巨石，或筑逼水长坝，对不同的地段采取不同的工程技术，甚至连工程经费如何使用也考虑在内。而且张允随不时察看在工大小官员，以致工期不误，帑项不糜，所用经费也较原估为少。[④]所以，无论从管理的角度还是工程技术的设计方案来看，都堪称够专业水准。

由此而言，十八世纪的中国确实有着一批“技术官僚”，他们的“技术”不是来自学校，而是官僚生涯的历练，从他们身上，我们看到了“政务”与“技术”在官僚身上的统一。也正是这样一个精英群体，将十八世纪的中国推向了“盛世”。尽管“盛世”的说法存有异议，但自康熙中期开始，清朝的国力已经达到了空前的强盛，却是一个不争的事实，仅就能解决人口持续增长所面临的粮食等问题就是一个明显的例证，它客观上给予我们的结论是，“技术官僚”的作用并非有名无实。

二、“技术官僚”与经世学

近来，探讨技术官僚的思想与文化渊源已成为一个热议话题。虽然，构成上述“技术官僚”的要素并非为十八世纪所独有，但“技术官僚”的突出表现，却是伴随十八世纪中国人口迅速增长、边疆开拓，随之而来的政府职能扩张所产生的现象。美国学者罗威廉曾以“技术官僚”陈宏谋为例，阐释了十八世纪精英意识与十六、十七世纪经世思潮的密切关系。由此而论，十八世纪“技术官僚”的涌现和突出表现，同样可以从他们自身的文化修

养和思想崇尚找到其知与行的关联性。质言之，就是造就十八世纪“技术官僚”的精英意识是其自身推崇的经世学。

诚然，十七世纪思辩的经世思潮与十九世纪力主改革的经世学已为学界所论证，但十八世纪是否有经世学是有争议的。近来却有越来越多的学者撰文论之。高王凌在其《十八世纪的经世学》一文中，明确指出十八世纪中国原有一个“经世派”。之所以不被学者认识，其中一个主要原因，是过去思想史研究多少偏重于学术思想，在研究对象上也偏好文人、学士。而清代学者，除“理学”、“经学”外，大都不能成“学”、成“家”，这也是难以构成“经世学派”的原因之一。[⑤]和卫国则以理学官僚杨锡绂为例，阐明了十八世纪的理学，是通过一批官僚的身体力行去发挥经世的原旨，而解决国计民生问题成为此时经世学的价值取向。[⑥]美国学者艾尔曼也说“通常认为经世意识在 18 世纪已销声匿迹，我们关于常州今文学派的讨论表明，经世之学仍是汉学风行时代的潜流。”[⑦]而本文则认为，十八世纪复杂的政治和社会环境，也将传统儒学自身的能量和张力，通过技术官僚对政府维护及民生关注的理论需求被激发了出来。

作为中国传统文化中的主流，理学以齐家、治国、平天下为实质，以成圣为目标，在强调内圣的同时，并致力于由内圣转为外王。面对十八世纪的现实，理学仍在以“外王”的形式展示其经世的本质。以“肆力于学，务求实用”的积极入世精神，去解决诸多现实问题。其特点是经世学的倡导者不再仅仅是一些文人学者，而是身体力行的技术官僚。他们在应对前所未有的社会问题和困境时，将经世思想转化为实际行动，是不期而至的历史使命使然。

也就是说，这种在清初已经存在的经世思潮，在进入十八世纪以后“并未如传统观点所言，是随着中央集权制国家的强化而销声匿迹。相反，它有所变化，但仍然延续，并波及上层精英集团，最终影响盛清时代许多朝政国策的制定和实施。”[⑧]而这一点，早在近代就有人论之。声名赫奕者如曾国藩将原有的“义理”、“词章”、“考据”三种学问列为四种，自“义理”中划出“经济”一类。张之洞亦说“理学家”之外别有“经济家”，又指出十八世纪的名臣，如孙嘉淦、李绂、陈宏谋、朱轼、鄂尔泰、舒赫德、方观承、刘统勋等诸家皆经济家之显著者。[⑨]而被誉为近代经世学的先驱者魏源，更是将十八世纪以官僚为主体的经世奏疏与文章编辑成书，直接命名《皇朝经世文编》。在他们的认知中，不仅肯定了十八世纪经世学的存在，而且揭示了经世学与技术官僚之间的关系。更早些，陈宏谋的“以醇儒之学术，发为名臣之经济”、“本经术以经世，言近而指远”[⑩]的观点，又是时人对这种关系的最直接阐述。

所以，技术官僚所掌握的有关国政民生的粮、盐、河、漕等“专业技术”，正是根植于儒学“修身齐家治国平天下”为宗旨的经世致用的大学问。

三、“技术官僚”与官僚政治

“技术官僚”，说到底还是“官僚”，那么，它便无法脱离传统官僚政治的范畴。一直以来，论者多以腐败、专制而对官僚政治诟病之。然而实际上，官僚政治是史学研究中最具传统意义却又常论常新的话题，对中国传统社会而言，它是一个内涵丰厚而外延又相当广泛的领域。虽然，中国自秦以来就建立起君主专制的集权国家，但是，就国家权力而言，君主专制的形式，从来就不曾真正由帝王一家之力所能完成，它必须通过官僚机构的设置及有效运作来实现。换言之，伴随秦以降的王室与政府的逐步分离，君主权力的常态是将全国政事主要交付予官僚，官僚是国家行政的主体，王朝统治下国家对社会与民众的控制，从来都不曾离开过官僚群体。也正因如此，官僚政治应该包括国家政治和国家行政两个方面。按照西方学者威尔逊政治与行政二分的现代行政管理学理论，国家行政管理领域是置身于政治所特有的范围之外的事务性领域，虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治是政治家的活动范围，而行政管理则是技术职员的事情。政策如果没有行政管理的帮助将一事无成，但行政管理并不因此就是政治。

威尔逊理论虽然不等于官僚政治，却很适合我们对官僚政治进行解读。以往，我们过于重视把官僚政治当做一种社会体制来讨论，却很少关注它的技术层面。强调的是，官僚政治是专制政体的一种配合物或补充物而产生的，"官僚政治是中国社会长期停滞的原因"，其"无比的包容与贯彻性，它不但动员了中国传统的儒术、伦理、宗法习惯等等来加强其统治，并还把可能而且在社会史上必然要成为它的对立物的商工市民的力量也给解消同化在它的统治中。"⑪即官僚政治要对市民阶层不能在中国传统社会成长负有责任，从而忽视了属于行政管理层面的诸多制度中的合理因素。

此外，人们在讨论国家与官僚等社会精英之间的权力关系时，也往往习惯于从"控制与反控制"的角度去讨论皇帝与地方官僚之间的权力斗争，特别是对督抚在面对代表国家意志的皇帝的旨意时，所采取的保存个人利益的消极应对给予了重要关注。也就是说，以往的研究过分强调了双方互动过程中各自利益与目标的冲突，即官僚政治的负面性。但是，在社会历史演变过程中，政府的作用是任何历史实体所无法取代的，特别在中国这种中央集权的国家尤其如此。国家或者说君主对社会的控制，是靠政府出台的政令、政策，直接或间接影响并改造着人们的日常生产和生活，而行政官僚和技术官僚就是这中间的桥梁。特别是那些负有封疆职责的督抚，他们作为地方最高行政官僚，除了为保护自身的利益与皇帝周旋外，也会发生角色的转变，即在贯彻君权意志的同时，将自己的政治抱负在付诸实践的过程中由内在的自觉性释放出来，从而在管理及解决民生问题方面使自己成为"专家"。正如美国学者孔飞力所言，"在中国的制度下，专制权力和常规权力并不一定扞格不入，很可能有和平相处之道。"⑫

在今天，随着史学研究的深入，以往流行的成说不断引起人们的反思，政治史的研究也已深入到国家政治的内部，开展对国家大政及传统社会治国理念、政策措施及其实施效果的研究，已得到越来越多学者的关注。但是，单纯的政治史或经济史研究已经不能满足人们对诸多关联性问题的求证欲望，经济基础决定上层建筑所强调的政治、经济与思想文化之间的内在关系，告诉我们进行综合性研究是史学深化的一个方向，从技术官僚及其经世思想研究中发掘官僚政治的丰富内涵，并对理学与经世在十八世纪的影响进行探讨，应成为我们近期的研究目标。

＊教育部人文社科项目基地重大项目第 2008000081 号。

①贺长龄、魏源：《皇朝经世文编》卷 37，陈宏谋《劝种桑树檄》，中华书局，1992 年。

②贺长龄、魏源：《皇朝经世文编》卷 37，陈宏谋《倡种桑树檄》、《广行山蚕檄》，中华书局，1992 年。

③《清高宗实录》卷 743，乾隆三十年八月庚午，中华书局版。

④参见任均尚、万世芬《张允随对乾隆年间金沙江航道整治工程的管理》，《曲靖师范学院学报》2003 年第 2 期；《乾隆年间疏浚金沙江史料》（上、下），《历史档案》2001 年第 1、2 期。

⑤参见高王凌《十八世纪的经世学》，《史林》2007 年第 1 期。

⑥参见和卫国《理学官僚杨锡绂与 18 世纪理学经世》，《兰州学刊》2006 年第 7 期。

⑦参见［美］艾尔曼：《经学、政治和宗族——中华帝国晚期常州今文学派研究》，江苏人民出版社，1998 年，第 209 页。

⑧参见［美］罗威廉：《救世：陈宏谋和十八世纪中国精英的思想》，第 456 页。见刘东主编：《中国学术》总第 23 辑，商务印书馆，2007 年，第 203 页，鲁慎的书评。

⑨参见张之洞：《书目答问二种》，《张之洞全集》第 12 册，武汉大学出版社，2008 年，第 277-278 页。

⑩参见陈宏谋《陈榕门先生遗书》，培远堂手札节要，乾隆戊子定斋法序。

⑪参见王亚南《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社，1981 年，第 118 页、128 页。

⑫参见［美］孔飞力《叫魂：1768 年中国妖术大恐慌》，上海三联书店，1999 年，第 247 页。